

Sitzung vom 28. Januar 2015

59. Anfrage (Das Gemeindeamt an der Leine halten)

Die Kantonsräte Hans-Peter Amrein, Küsnacht, Erich Vontobel, Bubikon, und Daniel Schwab, Zürich, haben am 17. November 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Seit Monaten treibt das Gemeindeamt des Kantons Zürich, gezielt und aktiv, die Vorwirkung des neuen Gemeindegesetzes und des Harmonisierten Rechnungsmodells HRM2, auch mittels Abhaltung von Seminaren für Behördenmitglieder und Mitarbeiter der Verwaltung unter dem Titel «Der Weg zur HRM2-Jahresrechnung», gezielt voran. Dies, obwohl zum Entwurf für ein neues Gemeindegesetz in der vorbereitenden Kommission Staat und Gemeinden noch keine Schlussabstimmung, geschweige denn eine erste Lesung im Kantonrat stattgefunden hat und eine etwaige Umsetzung von HRM2 höchst umstritten und nicht gesichert ist.

Anlässlich dieser Veranstaltungen des Gemeindeamtes wird den Teilnehmern nahegelegt – und es werden die Pilotgemeinden faktisch genötigt –, ein Restatement ihres Verwaltungsvermögens vorzunehmen.

Neustes Beispiel dazu ist ein Seminar unter dem Titel «HRM2 – Herausforderung bei der Umsetzung», welches am kommenden Freitag an der ZHAW in Winterthur stattfindet. Dem auf dem Internet aufgeschalteten Beschrieb dieser Veranstaltung ist zu entnehmen: «Schon heute ist jedoch zu erkennen, dass die Umsetzung in den Kantonen und erst recht in den Gemeinden sehr heterogen verläuft». Und weiter, die Tatsachen verfälschend: «Mit Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes ist für die Zürcher Gemeinden auf den 1. Januar 2015 eine Umstellung der Rechnungslegung auf HRM2 geplant». Der gleiche Satz findet sich auch im Vorwort der Einladung, gezeichnet durch die zwei seminarleitenden Professoren der Winterthurer Schule, welche dazu noch feststellen «dass die Umsetzung von HRM2 eine stärkere Betonung der wirtschaftlichen Sichtweise vorsehe, im Unterschied zu der durch HRM1 portierten finanzwirtschaftlichen bzw. finanzpolitischen Perspektive». Auch der Leiter des Gemeindeamtes spricht an der Veranstaltung unter dem Titel «Harmonisierte Rechnungslegung der Gemeinden – Wunsch und Wirklichkeit im Kanton Zürich».

Und um dem Ganzen wohl noch ein Tüpfchen auf das i zu setzen, referiert die Finanzvorsteherin der Stadt Winterthur unter dem sinnigen Titel «Wie man als Pilot (Gemeinde) nicht abstürzt – Herausforderungen bei der Einführung von HRM2 aus politischer Sicht».

Zur Erinnerung: Winterthur wurde letztes Jahr im Rahmen einer fragwürdigen Sanierungsaktion durch die Direktion der Justiz und Innern zur Pilotgemeinde für HRM2 erklärt. Das ermöglichte der Kommune, über Nacht wieder finanzmarktfähig zu werden und ihre marode Beamtenversicherungskasse mittels Aufnahme von Fremdkapital bei der ZKB zu sanieren.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass die Direktion der Justiz und des Innern, vertreten durch das Gemeindeamt, gezielt die Vorwirkung eines umstrittenen Gesetzesentwurfs vorantreibt, welcher von der vorberatenden kantonsrätlichen Kommission noch nicht verabschiedet und an den Kantonsrat zur Beratung überwiesen wurde?
2. Wie wird der Regierungsrat dafür sorgen, dass solche, wie vorgängig beschriebene, vorwirkende Handlungen einer kantonalen Amtsstelle ein für alle Male unterbunden werden, und wie stellt er sicher, dass gezielt und politisch agierende Amtsstellen nicht mehr versucht sein können, Fakten zwecks Umgehung des Gesetzgebers zu schaffen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Amrein, Küsnacht, Erich Vontobel, Bubikon, und Daniel Schwab, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Vorab ist festzuhalten, dass die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit ist (§3 Fachhochschulgesetz, FaHG; LS 414.10). Das Gesetz gewährleistet den Fachhochschulen die Freiheit von Lehre und Forschung (vgl. §4 FaHG). Es ist gerade Aufgabe der ZHAW, Veranstaltungen zu aktuellen Themen zu organisieren und dazu Fachreferentinnen und Fachreferenten einzuladen.

Zu Frage 1:

Das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) wurde von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) in Anlehnung an IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) für die Kantone und Gemeinden entwickelt. Die FDK empfiehlt den Kantonen und Gemein-

den in ihrem 2008 erschienenen Handbuch, HRM2 innerhalb der nächsten zehn Jahre umzusetzen. Die Empfehlung führte dazu, dass fast alle Kantone bestrebt sind, HRM2 auf kantonaler und auf kommunaler Ebene einzuführen.

Am 6. Oktober 2010 beschloss der Regierungsrat, den Entwurf für ein neues Gemeindegesetz in die Vernehmlassung zu geben (RRB Nr. 1487/2010). Darin schlug er vor, die neue Rechnungslegung für die zürcherischen Gemeinden auf den HRM2-Fachempfehlungen aufzubauen. Einen Vorteil sah er unter anderen darin, damit sicherzustellen, dass die kommunale Rechnungslegung wieder mit jener des Kantons im Einklang steht. Die grundsätzliche Übernahme des neuen Rechnungslegungsmodells wurde in der Vernehmlassung grossmehrheitlich unterstützt. Auf gewisse Kritik stiess allein die vorgesehene ausnahmslose Umsetzung des neuen Modells. Am 20. März 2013 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Gesetzesvorlage für ein neues Gemeindegesetz, in dem am Grundsatz festgehalten wurde, HRM2 einzuführen (Vorlage 4974).

Am 9. Februar 2011 beschloss der Regierungsrat sodann eine Änderung der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH; LS 133.1), mit der die Direktion der Justiz und des Innern ermächtigt wird, für befristete Versuchsprojekte mit einzelnen Gemeinden Organisations-, Buchführungs- und Rechnungslegungsregeln zu vereinbaren, die von der allgemeinen Ordnung abweichen (vgl. § 36a VGH). Die Mitwirkung von Gemeinden bei der Erprobung von HRM2 beruht ausschliesslich auf Freiwilligkeit und bedarf der Zustimmung der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments.

Mit HRM2 soll die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage in der Rechnung der betroffenen Organisationen abgebildet werden. Das bedarf eines grundlegenden Wechsels der bestehenden Buchführungs- und Rechnungslegungsvorschriften und damit einer grundsätzlichen Umstellung der betroffenen Haushalte. Von der Umsetzung des neuen Harmonisierten Rechnungslegungsmodells auf der kommunalen Ebene wären rund 400 öffentlich-rechtlich verfasste Organisationen betroffen (Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten). Soll der allfällige Übergang zur neuen Rechnungslegung möglichst reibungslos erfolgen und gemeindeverträglich sein, ist es unumgänglich, vorgängig Erfahrungen in der Praxis zu sammeln. Mit dem Erlass von § 36a VGH stellte der Regierungsrat sicher, dass eine solche vorgängige Erprobung der neuen Rechnungslegungsvorschriften möglich und rechtlich abgestützt ist. Die Versuchsphase endet mit der Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes oder mit der Ablehnung des Gesetzes im Kantonsrat oder in einer Volksabstimmung.

Das neue Rechnungslegungsmodell interessiert nicht nur die Versuchsgemeinden. Das Modell wird in fast allen Kantonen und Gemeinden eingeführt und ist ein wichtiger Bestandteil des Entwurfs des Regierungsrates für ein neues Gemeindegesetz. Das Interesse daran geht daher weit über die Behördenmitglieder und Verwaltungsangestellte der Versuchsgemeinden hinaus. Schliesslich besteht der Sinn der Versuchsanlage von § 36a VGH gerade auch darin, praktische Erfahrungen zu sammeln, die im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen diskutiert werden können.

Nach intensiven Beratungen in der Kommission für Staat und Gemeinden beantragte diese dem Kantonsrat mit Mehrheitsbeschluss vom 5. Dezember 2014, das neue Rechnungslegungsmodell für die Gemeinden grundsätzlich einzuführen (Vorlage 4974a).

Zu Frage 2:

Die fragliche Tätigkeit des Gemeindeamtes beruht nicht auf einer allfälligen Vorwirkung des neuen Gemeindegesetzes, sondern wie eben ausgeführt auf § 36a VGH.

Sind bevorstehende gesetzliche Regelungen umfangreich und in ihrer Umsetzung aufwendig, ist es sinnvoll und gängige Praxis, diese mit befristeten Versuchsanordnungen zu erproben. Damit kann wesentlich zu einer effizienten, sparsamen und vor allem auch gemeindeverträglichen Gesetzeseinführung beigetragen werden.

Mit § 36a VGH schuf der Regierungsrat dafür eine rechtliche Grundlage. Da entstanden Rechtssicherheit und klare Verhältnisse.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi